

Esquema teórico del desarrollo regional

por

V. PAZ-ANDRADE

A la memoria de Cruz Gallástegui Unamuno. Vivió para entregar a la pobreza oscura del sector agrario de Galicia, la diáfana riqueza de su saber científico y tecnológico. Murió, entre el verde rumor de los maizales de Salcedo, sellando así el mensaje esencial que su vida y su obra representan para la rehabilitación económica de nuestra tierra.

I. — Contra disparidad, integración

FAZ NUEVA DE UNA CIENCIA VIEJA

1. El esquema definitorio de la economía, acomodado a la receta clásica, se ha vuelto inoperante en pocos años. Aquella ciencia barbada y fría, que se alojaba en los textos más a gusto que en la vida, parece hoy un resecado huerto de dogmas, desgajado de nuestro horizonte cultural.

Las causas de semejante decaimiento, se transparentan con bastante acuidad. En la parcela de tiempo que nos toca vivir —tiempo abrupto y radiante a la vez—, es cuando la economía se libera de la enclaus-tración doctrinal. Desembarazada jovialmente de falacias anacrónicas, curada del aire de gabinete victoriano o jacobino, lo que parecía neutra sabiduría de la riqueza y para la riqueza, cobra de pronto inusitado dinamismo, irisados y radicales alientos.

Parece reingresar con su nueva faz en la historia humana, como beligerante de la paz activa. Merced a un proceso de reimpregnación social, vuelve a nosotros dispuesta a aceptar la dureza de los hechos. No para estancarse como antes en la fascinación de los principios.

Es ahora cuando se hace auténticamente política, colocándose en línea de lucha contra la pobreza, la desocupación y sus secuelas de éxodo y subconsumo, de miseria existencial, imprevisión social, hambre...

Ha costado lo suyo esta operación recastadora del concepto y la misión de la economía. Para qué de ciencia entregada a la abstracción, se convirtiera en ciencia comprometida, hubo de experimentar la mordedura de enérgicos reactivos ideológicos.

Por un lado la explosión demográfica, recrudesciendo la angustia de Malthus en las vigili-as del mundo. Por otro, el impacto de Marx, sacudiendo las raíces adormecedoras del régimen capitalista. Después, el injerto de Keynes en el viejo tronco, aun cultivado por Marshall o por Pigou. Y finalmente, la agudización del contraste entre zonas opulentas y zonas desfavorecidas, con la creciente disparidad de sus niveles de desarrollo social y económico.

Merced al clima creado por tan penetrantes estímulos, la ciencia de Adam Smith, abandonó su antiguo recogimiento. Se convirtió en una disciplina abierta y dinámica, presente en todos los campos de la actividad del hombre, participante en todos

sus dramas materiales. Como si quisiera, al fin, hacerse responsable de la suerte futura de los pueblos. De la suerte de los pueblos... sin suerte.

LOS PRINCIPIOS PARA LOS PROGRAMAS

2. Si el enunciado de tales nociones se articulara hace treinta años, habría sonado a huera declaración posicional de principios. Hoy los principios sirven a los programas... o no sirven. El sentido de solidaridad reactivada, de la ciencia y la técnica con el destino del hombre contemporáneo, no se limitó a imprimir rumbos inéditos a la teoría económica. También revolucionó sus métodos, tanto de investigación como de aplicación.

Una y otra suponen hoy la entrega total a los objetivos propuestos. Más que de definir se trata de analizar; más que de disertar, se trata de hacer. Pero de haciendo a la acción una cadencia sistemática, y a los problemas, aquella prioridad que por su densidad, su dramatismo o sus implicaciones sociales reclaman.

Ideas de este linaje apenas apuntaban su yema hace medio siglo. Entonces estaba en uso, y alguna vez en estéril abuso, la palabra *fomento*. Expresión promisoriosa y empírica, frecuentemente manejada como señuelo político, de la cual estaba ausente el ansia de redistribución equitativa de recursos o de medios. Dentro de tal concepto solían alojarse las inversiones del sector público, destinadas a montar la infraestructura del sistema económico.

En pocos años hemos pasado de aquella fase de paternalismo estatal, desigualmente dispensado, a una verdadera metodología del desarrollo económico. Se ha desvanecido el sentido reverencial del dinero, para llevar a las últimas consecuencias su sentido funcional e instrumental.

El antiguo divorcio entre la inversión privada y la pública tiende a cancelarse. Una y otra se combinan en la planificación del desarrollo. Sin interferencia reci-

proca o con ella, pero siempre al servicio de tareas efectivas.

Decíamos que los principios sirven a los programas... o no sirven. Porque los programas, con sus metas a corto y largo plazo, traducen en acto la misión social de la economía renovada. Los programas entendidos como pautas operativas, como esquemas de trabajo. Pentagramas para la música de la creación sucesiva. Instrumentos para izar la existencia del hombre sobre la rasante de la miseria.

Se pretende emplazar a todos dignamente en el balcón de la vida. Hacer de todos, cualquiera que sea su desheredamiento primario, candidatos a la prosperidad por el trabajo. El empeño supone la creación de nuevas fuentes de renta o la desconcentración de otras, la rehabilitación de muchas estructuras anquilosadas, la elevación sostenida del nivel de empleo.

También supone la supresión, o al menos la atenuación, de los desequilibrios existentes entre las regiones opulentas y las secularmente desfavorecidas. La realidad geográfica ha de colocarse como cimiento de toda la arquitectura del desarrollo económico.

POR EL DESARROLLO A LA NIVELACION

3. Es sabido que en la vieja doctrina, el mito del reajuste automático del sistema económico, era la clave del arco. Bastó la auscultación objetiva del proceso histórico, para denunciar la limitación y el artificio de tan incensado tópico. Lejos de asegurar la reversión espontánea al equilibrio, lo que el *laissez faire* aseguraba era el crecimiento desequilibrado, no solo entre las clases sociales, sino entre las unidades geoeconómicas.

La consecuencia macro-social de abandonar la dirección del progreso y la expansión al libre juego de las fuerzas del mercado ha producido, ante todo, la polarización anormal y acumulativa de la prosperidad. En vez de reducir las diferencias entre pobres y ricos, entre pueblos favoreci-

dos y pueblos desheredados, introducía en la sociedad capitalista una constante disparidad de niveles. «El funcionamiento del sistema económico actual, abandonando a sí mismo —escribió Mannheim—, tiende en el tiempo más corto posible, a aumentar de tal forma las diferencias de ingresos y riquezas entre las diversas clases, que esto por sí crea insatisfacción y una tensión social continua». (1).

No solo entre las diversas clases, concepto que Marx convirtió en eje de su tesis. También entre los diversos países, integrados por diferentes clases. «Puede decirse —con Lewis Mumford— que las diferencias geográficas son primordiales, en tanto que las diferencias sociales... son emergentes; una es fundamento, la otra es pináculo» (2). Esta discriminación conceptual previa, obliga a valorizar las jerarquías naturales, cuyo secular menosprecio condujo a los fenómenos masivos de depresión, fácilmente convertibles en pesadilla social cuando no en peligro grave para la estabilidad del conjunto.

Estas inquietudes vienen desembocando en el estudio específico de los espacios económicos. No parece esta una teoría más, destinada a alimentar los virtuosismos de la especulación pura. Más bien constituye el antídoto de tales virtuosismos. Su utilidad para el conocimiento lógico, consiste principalmente en suministrar el fondo vivo, el *background*, el paisaje económico... a las tareas promotoras del desarrollo.

Al construirla con los elementos que la realidad suministra, debe lograrse inventariar, medir, valor y reducir a esquema las desigualdades preexistentes. No se hubiera logrado con fidelidad este objetivo previo, sin dar al análisis económico una base relativamente homogénea, y un alcance más interno que externo, en cuanto a la dimensión social. Había que ampliar su calado

geográfico y humano. El tránsito de la generalización a la interiorización, obliga a plegarse más al terreno, a operar sobre sus discontinuidades, a trabajar con los datos que, en cada ámbito macro-económico, ofrezca la cambiante faz de los hechos y la rigidez, o la distorsión de las estructuras.

POR EL DESARROLLO A LA INTEGRACION

4. Sólo mediante el estudio interiorizado de los grupos humanos, con sus determinantes ecológicas, su disponibilidad de recursos naturales, los índices de su potencial demográfico y económico... se puede edificar sobre cimientos firmes. Por su proyección en la pantalla viva, es como mejor pueden revelarse las disparidades, a veces profundísimas, entre los niveles de las diferentes áreas. Si los programas de desarrollo económico, no se subordinaran a la necesidad de suprimir, o reducir cuando menos, tales desigualdades, aquellos perderían *ab initio* su condición de instrumentos de justicia social. V e n d r í a n a aumentar la injusticia, al agudizar las desproporciones preexistentes y alargar la antigua distancia entre las zonas prósperas y las infra-desarrolladas.

Dentro de la comunidad internacional, como dentro de cada nación, el fenómeno ofrece características similares, aunque a escala distinta. Coexisten bajo uno y otro marco, países o regiones donde la tasa de crecimiento económico es elevada y en algunos muy elevadas, con países o regiones donde es baja, y en algunos extremadamente baja. Pero las zonas cuyas rasantes socio-económicas son tan distintas, también son interdependientes. Unas productoras, otras consumidoras. La debilidad de la demanda efectiva en las segundas repercute inevitablemente en la estabilidad de las primeras.

Esta y otras razones fácilmente deducibles, imponen la necesidad de que los programas de desarrollo económico respondan a una tendencia integradora. La integración supone armonización de los elemen-

(1) Karl Mannheim: «Diagnóstico de Nuestro Tiempo». Fondo de Cultura Económica. México, 1959.

(2) Lewis Mumford: «La Cultura de las Ciudades». Emecé Editores. Buenos Aires, 1959.

tos combinados. Tanto en la esfera mundial como en la nacional, nunca habrá integración efectiva sin previa igualdad en el acceso de los componentes desnivelados a un «standard» proporcional de bienestar colectivo, de renta por habitante.

Nada puede resultar más opuesto a tal conquista social, que la indefinida coexistencia, la resignada malvivencia, de grupos humanos privilegiados y masas sometidas a presión, bajo la cobertura de las mismas instituciones. Para corregir semejante tara del sistema, es necesario invertir el signo del «esfuerzo metropolitano que tiende a destruir toda modalidad de vida que no refleje su propia imagen».

Esta certera frase de Mumford pudiera completarse con otra de la misma paternidad: «Es menester establecer un distingo entre dos clases de unidad; la unidad mediante la supresión, donde un solo patrón de vida adquiere proporciones universales, y la unidad por inclusión, donde la multitud de patrones diferentes, o bien encuentran sus elementos comunes, o llegan a ser elementos de una configuración más compleja que los incluye».

LOS TRES GRADOS DE LA INTEGRACION

5. Para avanzar con paso seguro hacia la conquista del reequilibrio estructural, que conduzca al reequilibrio económico auto-mantenido, es necesario partir de la «unidad por inclusión». Pero este concepto sonará a vacío, si no se liga al principio de integración, dando a éste el alcance adecuado. Sin restringir la aplicación de sus postulados, a la parte periférica del sistema. Más bien concibiendo éste con visión amplificada, a modo de una espiral de tres centros recíprocamente subordinados. Esta figura puede servir como representación ideográfica de la teoría del desarrollo inducido. En ella los tres centros son otros tantos espacios interdependientes, con relación a los fines propuestos. El espacio regional, en primer término; los espacios inter-regional y supra-nacional después.

El proceso de desarrollo económico así entendido, ha de ser impulsado tanto de arriba a abajo, como a la inversa. Buscando la compatibilidad primero, y la complementariedad después, de las posiciones nuevas con las ya adquiridas. «El desarrollo de las regiones avanzadas de un país, y el de las atrasadas, son estrechamente interdependientes», escribe Cholanovich (3).

La integración ha de iniciarse dentro de la unidad homogénea cuya puesta en valor se intente. Pero no se logrará hacer funcionar sus estructuras, a ritmo satisfactorio, sin que se acondicione el terreno mediante la fase llamada de «pre-industrialización». Consiste, como es sabido, en la ejecución de las obras públicas necesarias para completar la infra-estructura económica, sobre la cual puedan apoyarse las inversiones de capital privado en la fase de industrialización. Con este método se preparan nuevos polos de crecimiento, aceleradores de la inversión sucesiva y creadores de economías externas. Con independencia de este presupuesto, las implicaciones de la Administración supra-regional en todo proceso de desarrollo regional, adquieren otras dimensiones. La más importante será la política sobre asignación de recursos e incentivos, desgravaciones y facilidades crediticias incorporadas a los programas elaborados. Y, especialmente aquellas medidas que tiendan tanto a favorecer la reinversión *in situ* del ahorro regional, como a invertir las tendencias a la acumulación desorbitada de medios financieros en los focos tradicionales del desarrollo.

Aun queda un tercer escalón a considerar. El que se refiere a la integración dentro de comunidad supra-nacional. Precisamente, en el preámbulo del tratado de Roma se destaca la necesidad de «asegurar el desarrollo armonioso, reduciendo la distancia entre las diversas regiones y disminuyendo con ello el retraso de las... menos favorecidas». Declaración clave, de cuya

(3) B. V. Cholanovich: «Planificación Economique Regionale». O.E.C.E. París, 1961.

traducción práctica dependerá que el Mercado Común Europeo, creado para la integración económica del área occidental, no se convierta a la larga en instrumento de mayor desequilibrio entre las regiones. So-

lo acercando la prosperidad a las zonas desafortunadas, hasta equiparar sus estructuras productivas a las de los países industrializados, aquel generoso objetivo podrá ser alcanzado.

II.—La región socio-económica

EL MARCO INSTITUCIONAL

6. En consonancia con los puntos de vista que constituyen el nervio del presente ensayo, debemos detenernos aun a considerar otro aspecto sustancial. El que obliga a modificar la óptica empírica de la planeación, para buscar a sus lineamientos una base viva y auténtica.

Se ha advertido, bastante tardíamente, que el enfoque teórico ajustado al modelo de la centralización absoluta, conduce a muchas aberraciones en el campo económico-social, hoy prevaleciente sobre el político. Mas que develar la realidad, perfilar sus fenómenos y acusar sus matices, la enmascara y comprime. A la vez oculta más o menos el grado de agudización de los problemas latentes o de las rebeldías dormidas.

La toma de conciencia de tal fenómeno, debía poner de una vez en tela de juicio el marco institucional fundado en la «unidad por supresión». La división administrativa que dictara un día la superstición del poder unilateralmente retenido, descubrió su inadaptabilidad a los métodos y los fines del desarrollo económico. Durante su ya larga vigencia, contribuyó a la desintegración más que a la integración de la unidad económica natural. En vez de compensar el aislamiento de la periferia, produjo su agravación. De este modo, la disparidad del «standard» de vida entre la clase trabajadora y los estamentos urbanos, entre el jornalero del agro y el obrero de la mina o la ciudad, entre los pueblos empobrecidos y los opulentos, fué haciéndose cada vez más honda. La incompatibilidad de semejante estado de cosas con el principio de integración no podía resultar más estridente.

...«Habiendo tenido las divisiones administrativas de cada nación un origen puramente histórico, parece claro que las bases de un desarrollo económico-social equilibrado mal pueden coincidir con las demarcaciones político-administrativas». Esta observación de Bruno Pagani (4), es aplicable tanto a su país —Italia— como a otros.

Así la región del Mezzogiorno, asiento del Plan Vannoni, engloba las antiguas provincias meridionales de aquella península —Apulia, Campania, Calabria y Basilicata— y las islas de Sicilia y Cerdeña. En Francia, cuna y musa del centralismo estatal, sus 90 departamentos quedaron desde 1960 agrupados en 21 «circunscripciones de acción regional». La más occidental es Bretaña, unificada oficialmente a estos efectos desde 1956, a base de los cuatro antiguos departamentos armoricanos —Morbihan, Finistere, Cotes du Nord e Ile et Vilaine—. (5).

El marco institucional, pues, debe constituir la primera estructura a refundir o adaptar, cuando se emprenda seriamente la planificación del desarrollo económico de Galicia. De esta previa reforma administrativa, debe surgir el área de actuación del organismo autónomo encargado de dirigir la ejecución del plan quinquenal, decenal, etc., con una tasa presupuesta de crecimiento económico en cada año. Al igual que la Tenesse Authority Valley, la Cassa del Mezzogiorno, el C.E.L.I.B., (Comité d'études et de liaison des interests bretons), etc.

(4) Consejo Económico Sindical. Documento número 123, setiembre 1960. Madrid.

(5) Journal Officiel de la République Française, «Región de Bretagne». «Programa d'Acción Regionale». París, 1956.

La subsistencia de la división en departamentos provinciales, provocaría efectos contrarios y serviría fines distintos a aquellos que con el desarrollo económico se pretende alcanzar.

EL CONCEPTO DE REGION

7. La homogeneidad del complejo geográfico, viviente sobre un determinado territorio, parece señalarse por los economistas contemporáneos, como elemento diferenciador de la región socio-económica. Pero ni sobre el concepto, ni sobre sus límites puede decirse la última palabra, sin tener en cuenta factores en cada caso variables.

De todos modos, el concepto de región vuelve a estar de moda en el mundo. La teoría de los espacios económicos parece haberlo escogido como unidad macro-parcelaria de los procesos del desarrollo. En cuanto a los límites, pueden o no coincidir con los de la región histórica. Casi nunca coincidirán con los de la división administrativa vigente. Tampoco cabe identificarlos con el asiento físico de las actividades residenciales tomadas en su dimensión clásica.

Región socio-económica dice tanto como unidad natural de población y territorio, que debe ser tratada también unitariamente en los procesos de reestructuración funcional, especialmente en aquellos que se proponen vencer el estancamiento secular de la productividad y la renta *per capita*, provocando la marcha hacia el crecimiento económico acelerado.

La geografía, basada en la Naturaleza y no en los mapas o los textos, imprime su molde a la infra-estructura inmanente de los países. Fuera de las demarcaciones oficiales o por encima de ellas, siguen existiendo reservas potenciales de recursos, unidades de destino económico, pérdidas demográficas masivas, fuentes complementarias de riqueza, desconexiones estranguladoras del flujo de bienes y servicios... que reclaman un tratamiento específico, conjunto y sincronizado.

Al mismo tiempo la región funciona como unidad de contraste. Es el espejo que mejor refleja las desigualdades de nivel entre unas y otras zonas. Algo así como el banco de pruebas de los fenómenos sociales, tantas veces camuflados bajo la fronda de las estadísticas generales, los cálculos globales o los modelos econométricos.

«Es preciso descender por debajo de la unidad histórico-política que llamamos nación, para buscar una unidad más homogénea desde le punto de vista geográfico, productivo, económico, social que pueda constituir la célula de un desarrollo dirigido a:

—Alcanzar un mejor equilibrio en el marco nacional.

—o encauzar un proceso más equilibrado en el desarrollo económico-internacional, mejor dicho supra-nacional»
(4).

GALICIA, COMO REGION SOCIO-ECONOMICA

8. Refiriendo a Galicia el esquema que acaba de trazarse, pronto se echa de ver como la región socio-económica —lo mismo que la histórica en este caso—, comprende más que las cuatro provincias. Y como la transferencia de este módulo administrativo, artificioso y anacrónico, al campo de la planeación económica, podría oscurecer la visión del problema, o reducir inadecuadamente sus términos.

Galicia, como región socio-económica, se desarrolla geográficamente en torno a dos ejes de agua. Uno interior, formado por el sistema del Sil y del Miño. Otro exterior, que es el Océano Atlántico, enriquecido por la vena cálida de la Gulf Stream.

Como el Valle del Tennessee desde la estribación de los Apalaches, se desarrolla en torno al afluente principal del Ohio. O la zona Centro-Europa de Francia, con los Alpes a la espalda, en torno al Ródano, o al Rin, el complejo —Rhur-Lorena-Benelux— o al Po, la región super-industrializada del Norte de Italia.

Lo que tales ejes naturales han unido y

forjado, no puede resultar desarticulado, ni siquiera preterido en los planes tendentes a readaptar las viejas estructuras, a un nivel elevado de productividad marginal. Mucho más, cuando han de ser alimentadas, con la provisión de energía que de aquellas fuentes deriva.

Siguiendo el eje interior, el espacio regional incluye toda la cuenca del Sil. Aunque por otras razones la tierra del Bierzo no fuera más gallega que castellana, lo sería por su destino económico. Sin la salida al mar que Galicia le proporciona, las cuantiosas riquezas del subsuelo quedarían relativamente bloqueadas, por mayores costos de transferencia. La canalización de las exportaciones, que se realiza hoy a través de los puertos de La Coruña y Vigo, desde los cotos Vivaldi y Wagner, prueban cumplidamente la validez del aserto. Y se trata apenas de una primera muestra de las ventajas a obtener, cuando por un esfuerzo combinado las producciones básicas de aquel Valle —carbón, hierro, calizas, vinos...— encuentren mayores facilidades para deslizarse hacia la vertiente marítima, y sean transformadas la mayoría de ellas, con la energía hidro-eléctrica producida dentro de la misma cuenca.

El Miño, pieza central del eje interior, es la aorta de la producción agro-pecuaria, rama tullida de la economía gallega. En unión del Sil, alimentan mayoritariamente la infra-estructura hidro-eléctrica, cuya potencia y magnitud no pueden coexistir decorosamente con el pauperismo rural, la desocupación encubierta, la vivienda inhóspita, la emigración inter y extracontinental...

Siguiendo el eje exterior, el espacio económico de Galicia se extiende ilimitadamente sobre el mar. La longitud, el diseño y la ubicación angular de nuestra geografía marítima, engloba ventajas excepcionales para la localización industrial. Sin esperar a que fueran cumplidamente aprovechadas, Galicia ha encontrado más allá de sus costas las mayores fuentes de recursos biológicos que se alojan en las alforjas lí-

quidas del globo. Tan vinculados están a la economía gallega, la Terra Chá, Amahía o el Ulla, como los bancos de Terranova, Grande Sole, San Luis del Senegal, la Unión Sud-Africana, o la meseta continental patagónica.

Cuando se encare en sus verdaderas dimensiones el problema económico de Galicia, el principio de integración también aquí impondrá su ley. Conforme a ella se abrirán para la economía regional perspectivas más amplias, que las recortadas sobre el patrón rutinario, por la miopía tradicional.

De un Plan Galicia limitado a la mejora agro-pecuaria; de un Plan Coruña o un Plan Lugo, acariciados más que ejecutados aisladamente, poco puede esperarse. Y mucho menos de cualquier plan comarcal. Poco o nada puede esperarse, salvo que se advierte a tiempo la necesidad de ensamblar las tentativas sueltas y de corto aliento, en una planificación general que abarque todo el espacio económico de la región, conforme a límites adecuados. Dentro de la programación a elaborar, cada sector productivo habrá de recibir la impulsión necesaria, con posibilidad de auto-acentuación del esfuerzo en aquellas ramas que sufran injustificada estrangulación. Y, asimismo, con medios para acrecentar la tasa de expansión en aquellas producciones para las cuales el país se halle especialmente dotado.

GALICIA, REGION DEPRIMIDA

9. A efectos de la programación del desarrollo económico, con las regiones situadas por debajo del nivel medio mundial de renta por habitante, suelen formarse dos haces. Uno comprende las sub-desarrolladas (*under-developed areas*). Otro las deprimidas (*depreseed areas*). La misma clasificación puede servir, cuando la insuficiencia del nivel de ingreso se acusa con relación a la media nacional.

La distinción tiene mayor interés teórico que práctico. En las regiones del primer grupo, el fenómeno del sub-desarrollo está

generalizado. Afecta a la infraestructura y a la estructura industrial, y tanto al sector primario como a los otros.

En las regiones deprimidas el problema difiere. Algunos sectores productivos básicos permanecen estancados, imprimiendo su marca de abatimiento al conjunto. Esta situación puede coexistir con el desarrollo relativo, o pleno, de otros sectores, y aun de la infraestructura.

Mientras en las primeras la pobreza gravita principalmente sobre la oferta, en las segundas cae más bien del otro lado. La depresión responde menos a la tara estructural y más a la insuficiencia de la demanda efectiva.

En consecuencia con tal discriminación, a Galicia mejor le cuadra el dictado de región deprimida que el de región sub-desarrollada, como a veces suele calificarse. Pero tanto si se le adjudica el primer título, como el segundo, la magnitud y la intensidad de la tarea futura habrán de diferir poco. En todo caso, la terapéutica será

semejante. Para arrancar al país de la vía muerta, y levantarlo a un nivel satisfactorio de renta *per capita*, será necesario emprender de una vez la programación del desarrollo regional.

El problema no se resuelve, con que cada cual, desde su ángulo político o personal promiscue en la boga teórica que hoy disfruta esta clase de diletantismos. El círculo vicioso de la pobreza no se rompe con buenas intenciones.

Ya se ha dicho que los programas se hacen para ser ejecutados. No para rellenar los anaqueles de la burocracia. La ejecución presupone la apertura de fuentes extraordinarias de financiación, ayudadas con un cuadro de incentivos para la inversión privada, que vaya desde las bonificaciones fiscales al abaratamiento de la energía, desde la asistencia técnica a la mejora de las comunicaciones, etc. El sector público, tanto como el privado, han de cooperar con abundancia de medios e iniciativas, a la transformación estructural.

III — Desarrollo y financiación

ARMONIA ENTRE LOS SECTORES

10. El círculo vicioso de la pobreza, no atenaza con intensidad uniforme a los componentes del complejo regional. El estrato campesino lleva siempre la peor parte. Las diferencias de grado, en el acceso a un clima social de bienestar, son típicas de las regiones deprimidas.

Tal circunstancia, sin embargo, no autoriza a escalar o a fraccionar el tratamiento. No justificaría en supuesto alguno, la aplicación del programa al sector o los sectores más postrados, dejando que los demás corriesen su suerte.

Uno de los objetivos esenciales de la planificación, se cifra en el incremento de la demanda efectiva. Y en hacerla elástica cuanto sea posible. Esta evolución exige la participación coetánea de todos los sectores.

Habrà quien, impresionado por la den-

sidad de la miseria en las aldeas de Galicia, y por su secuela más dramática, la emigración, piense en la necesidad de conceder prioridad en el desarrollo al sector agro-pecuario. Otros, en cambio, otorgarían la preferencia a la industrialización. La divergencia carece de interés práctico.

No existe independencia entre los sectores primario, secundario y terciario, a la hora de provocar en alguno de ellos cambios estructurales de cierta profundidad. La desaglomeración de la población campesina, además de la necesidad de reabsorber la emigración, exige la creación de nuevos puestos de trabajo, en una proporción elevada y durante bastantes años. Estos niveles escalonados de empleo, solo pueden alcanzarse incrementando las actividades manufactureras y el sector de los servicios. A su vez, unas y otros necesitan apoyarse en un mayor nivel de ingreso de

la población rural —aunque de las cuatro quintas partes del total se reduzca a tres— para asegurar la salida de sus productos a expensas del incrementado más difundido poder de compra.

Pero no olvidemos que los procesos endémicos de abatimiento regional, responden al principio myrdaliano de la «causación circular». Sería pueril confiar en la eventualidad endógena que pudiera autoregenerar las estructuras lisiadas y elevar el tono general. «No hay motivos —dice Lajugie— que permitan esperar que el capital puede abandonar automáticamente las regiones industrializadas, para dirigirse a las insuficientemente desarrolladas, mientras no se tomen medidas para impulsar estas transferencias» (4).

He ahí uno de los resortes a pulsar en la estrategia del desarrollo económico. Pero el problema, singularmente en Galicia, reclama una consideración más ceñida.

LA DESERCIÓN DEL DINERO

11. La ejecución de cualquier programa de desarrollo regional, nos enfrenta con otro problema. Un problema de ventanillas adentro, encubierto, pero enervador. El problema de la deserción del dinero. Especialmente de aquel cuyo destino preferente en razón al origen, debiera ser la formación de capital industrial *in situ*.

Tanto las regiones subdesarrolladas como las deprimidas, padecen anemia crónica, de este factor productivo. El fenómeno arranca de la insuficiente tasa local de ahorro, pero tiene más extensas implicaciones. Sin olvidar la compatibilidad de tal insuficiencia, con el hecho de que las regiones agrícolas sean relativamente más ahorradoras que las industrializadas.

Una parte del volumen de ingresos sustraído al consumo, tiende a quedar adormecido en cuentas y cartillas, en vez de fluir directamente hacia la apertura de nuevos campos de trabajo. La siesta es solo aparente, porque el ahorro alimentado con los saldos acreedores, deriva silenciosamen-

te hacia la banca de negocios. Por este canal masivo, el dinero se aparta de la reinversión intra-regional, y fluye hacia las inversiones extra-regionales más atractivas.

A consecuencia de semejante desviación, el dinero ahorrado emigra hacia otras tierras, donde contribuye a crear nuevas fuentes de ocupación, mientras la tierra propia se despuebla bajo el azote del paro encubierto.

«El sistema bancario —ha escrito Myrdal— tiende a transformarse en instrumento que absorbe los ahorros de las regiones pobres, hacia las más ricas y progresivas, donde los rendimientos de capital son altos y seguros» (6). En parecidos términos ha formulado un diagnóstico coincidente, referido a las regiones agrícolas, el economista John A. Pincus, de la Agencia Europea de Productividad (7).

No se sustraen a la corriente descapitalizadora, las reservas acumuladas en las cajas de ahorro estatales, provinciales o municipales. La mediatización administrativa a que vienen sometidas, en virtud de su régimen legal, obliga a la conversión de la mayor parte de sus depósitos en valores del Estado o en títulos emitidos por las Empresas del I.N.I.

Pocos ignoran hoy que este fenómeno reviste caracteres agudos en la economía de Galicia, salvo en el sector pesquero. Desde la década de los años veinte, los negocios de la mar se hallan globalmente en fase de crecimiento, acelerado en algunas ramas. El acceso al crédito institucional, a bajo interés y largo plazo, ha contribuido a la expansión, y a la reinversión del ahorro empresarial dentro de la misma órbita.

En los restantes sectores, singularmente en el agrícola, el fenómeno descapitalizador se intensifica más cada día. Especialmente, desde que la explotación de las fuerzas hidroeléctricas adquirieron el auge

(6) Gunnar Myrdal: «Teoría económica y regiones subdesarrolladas». Fondo Cultural Económico. México, 1959.

(7) En la Conferencia de Estudio sobre Problemas del Desarrollo Económico, en Bellagio (Italia). 1960.

espectacular que conocemos, dado que la mayor parte de la energía producida ha de consumirse fuera del país.

En el programa de desarrollo regional, uno de los objetivos principales debe cifrarse en la necesidad de invertir el rumbo de los flujos de financiación. Comenzando, naturalmente, por el rescate de los ahorros evadidos.

LA PERSPECTIVA DEL CRECIMIENTO

12. El drenaje financiero de las regiones atrasadas, constituye un freno continuo a su evolución económica. Tanto si ésta se deja a merced de su latido normal, como si se intenta reactivarla mediante un plan dinámico de crecimiento. En el último supuesto, al programa de reforma económico-social, es necesario asociar una estrategia específica, que asegure la remoción de los obstáculos, la anulación de los estrangulamientos tradicionales y la mayor movilidad de los factores productivos, propiciando la arrancada hacia la prosperidad difundida.

Dentro de la metodología actual del desarrollo económico, éste se concibe más que como un proceso evolutivo, como un proceso provocado. En vez de esperar la reacción del cuerpo tarado, se busca la ruptura con las taras, inyectando vitalidad a dosis altas. Cuando el pasado próximo, o buena parte del presente, está formado por la agricultura subsistencial, la artesanía de los oficios, la explotación pre-capitalista o la superposición de la familia en la empresa, cuesta acostumbrarse a más arriesgados objetivos económicos. Cuesta habituarse al manejo de grandes capitales, a la concepción de poderosos complejos industriales, a la fundación de organizaciones basadas en la revalorización sincronizada del hombre y la técnica. Pero debe pensarse en que sin este cambio de mentalidad y de

disponibilidad, tanto para orientar la inversión pública como para conducir la inversión privada, no resulta posible alcanzar los efectos impulsores y los efectos inducidos que precisamente persigue la planeación del desarrollo económico.

Se trata de hacer general la prosperidad, de multiplicar socialmente las oportunidades de acceso a un más alto nivel de vida. Y tanto por la apertura de nuevas fuentes, como por desconcentración de las hipertroficamente focalizadas. Mas, para alcanzar una meta tan generosa, es indispensable crear donde no existen los llamados «polos de crecimiento», procurando siempre el ajuste locacional adecuado. No basta la fundación de alguna industria de base, aunque ésta sea una premisa necesaria. Como ha escrito recientemente el profesor Figueroa, hace falta «la creación *in situ* de un mecanismo generador de rentas que acelere el desarrollo regional y eleve progresivamente el nivel de vida de la población local» (8).

Solo intensificando la industrialización, con fuerte impacto en la balanza comercial del país, la estructura regional en su conjunto, quedará puesta en valor. Es necesario exportar más, pero mercancías en vez de brazos, productos acabados en vez de materias primas. Solo por este camino Galicia elevará, dentro de la economía inter-regional, el volumen de su producto social y su renta por habitante.

Cuando esta fase de la historia económica, pase en Galicia de la anunciación a la encarnación, el país no dejará de ser, como ha sido siempre, agrario y mariner, pero debemos pensar que esta condición no tiene porque convertirse, como se está convirtiendo, en voto perpétuo de pobreza.

Vigo, 1962.

(8) Emilio de Figueroa: «La Economía española ante la integración europea». «Información Comercial Española», núm. 344. Abril, 1962.